# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

28 päivänä kesäkuuta 2007 [1]

1. Nyt käsiteltävänä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen johdosta on tarkasteltava, rajoittaako omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annettu Saksan laki henkilöiden vapaata liikkuvuutta, työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta siltä osin, kuin siinä on tämän avustuksen saamisen edellytykseksi säädetty, että omaisuuden, johon avustus kohdistuu, on sijaittava Saksan alueella.

2. Lisäksi on myös tutkittava kysymystä siitä, voidaanko tarvetta valvoa sitä, että Saksassa on riittävä asuntokanta, pitää yleistä etua koskevana pakottavana syynä ja voidaanko kyseistä toimenpidettä pitää oikeutettuna tällaisen perustelun vuoksi.

3. Ensiksi esitän, että EY 18 artiklaa ei voida soveltaa tässä asiassa kyseessä oleviin tilanteisiin, ja seuraavaksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, ettei Saksan liittotasavalta ole noudattanut EY 39 ja EY 43 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A *Yhteisön oikeus*

4. Maastrichtin sopimuksen voimaantulon jälkeen kaikille unionin kansalaisille kuuluu EY 18 artiklan nojalla oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

5. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 18 artiklasta on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta erityismääräys EY 39 artiklassa ja sijoittautumisvapauden osalta EY 43 artiklassa. [2]

2 – Ks. mm. asia C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-929, 22 kohta); asia C-100/01, Oteiza Olazabal, tuomio 26.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10981, 26 kohta) ja asia C-345/05, komissio v. Portugali, tuomio 26.10.2006 (Kok. 2006, s. I-10633, 13 kohta).

6. EY 39 artiklan mukaan työntekijöillä on oikeus liikkua vapaasti yhteisössä. EY 39 artiklan 2 kohdan mukaan liikkumisvapaus ”merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan”.

7. Tältä osin muistutan, että ”muilla työehdoilla” tarkoitetaan kaikkia erilaisia työntekijän asemassa oleville henkilöille myönnettäviä etuja, myös sellaisia, jotka eivät ole suoraan yhteydessä työhön. [3] Näistä eduista, jotka eivät ole suoraan yhteydessä työhön, yhteisöjen tuomioistuin on yleisesti todennut, että työskentelyn esteenä ei ole pidettävä ainoastaan asunnon saantia koskevan oikeuden rajoittamista, vaan myös sellaisten kansalaisille myönnettävien erilaisten helpotusten rajoittamista, joiden tavoitteena on keventää asumisesta aiheutuvaa taloudellista rasitusta. [4]

8. Myös EY 43 artiklan ensimmäisessä kohdassa kielletään tällaiset rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle.

B *Kansallinen oikeus*

9. Omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annetun Saksan lain (Eigenheimzulagengesetz) [5] 1 §:n mukaan tuloverolain (Einkommensteuergesetz) [6] mukaisesti Saksassa yleisesti tuloverovelvollisilla henkilöillä on oikeus omaa asuntoa varten myönnettävään avustukseen asunnon hankkimista tai rakentamista varten.

10. EStG:n 1 §:n mukaan Saksassa yleisesti tuloverovelvollisia ovat

– henkilöt, joiden tavanomainen asuin- tai kotipaikka on Saksassa

3 – Yhteisöjen tuomioistuin on todennut etenkin työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) kannalta, että työntekijöille myönnettävillä eduilla tarkoitetaan etuja, jotka ”myönnetään tavallisesti kotimaisille työntekijöille sen vuoksi, että he ovat objektiivisesti arvioiden työntekijöitä, tai yksinkertaisesti sen vuoksi, että he asuvat valtion alueella, ja joiden myöntäminen myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisille työntekijöinä voi siten ilmeisesti helpottaa näiden liikkuvuutta yhteisössä” (asia 207/78, Even ja ONPTS, tuomio 31.5.1979, Kok. 1979, s. 2019, 22 kohta).

4 – Ks. asia 63/86, komissio v. Italia, tuomio 14.1.1988 (Kok. 1988. s. 29, 16 ja 17 kohta).

5 – Bundesgesetzblatt (jäljempänä BGBl.) 1997 I, s. 734; sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 2004 täydentävällä talousarviolailla (Haushaltsbegleitgesetz, BGBl. 2003 I, s. 3076), jäljempänä omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annettu laki.

6 – BGBl. 2002 I, s. 4210; jäljempänä EStG.

– Saksan kansalaiset, joilla ei ole tavanomaista asuin- tai kotipaikkaa Saksassa, mutta jotka työskentelevät julkisoikeudellisen oikeushenkilön palveluksessa

– pyynnöstä henkilöt, joilla ei ole tavanomaista asuin- eikä kotipaikkaa Saksassa, mutta jotka saavat Saksasta tuloja, sillä edellytyksellä, että vähintään 90 prosenttia heidän kalenterivuoden aikana saamistaan tuloista on Saksan tuloveron alaista, tai joiden muut kuin Saksan verotuksen alaiset tulot eivät ylitä 6 136 euroa kalenterivuodessa.

11. Omaa asuntoa varten myönnettävän avustuksen saamiseksi omaisuuden, johon avustus kohdistuu, on sijaittava Saksan alueella ja sen on oltava omassa asuinkäytössä. Sitä, että omaisuus, johon avustus kohdistuu, on perheenjäsenen vastikkeettomassa käytössä, pidetään omana asuinkäyttönä.

12. Omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annetun lain 2 §:n mukaan loma-asuntona tai perheen toisena asuntona käytettävien kiinteistöjen osalta oikeutta tähän avustukseen ei ole.

## II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

13. Euroopan yhteisöjen komissio esitti 4.4.2000 päivätyssä virallisessa huomautuksessaan Saksan liittotasavallalle epäilyksensä siitä, oliko omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annettu laki yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa. Komissio nimittäin katsoo, että edellytys, jonka mukaan omaisuuden, johon avustus kohdistuu, on sijaittava Saksan alueella, on ristiriidassa EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklan kanssa, koska Saksassa yleisesti tuloverovelvollinen, ulkomailla asuva henkilö ei voi saada avustusta hankkiakseen omaisuutta ulkomailta.

14. Saksan liittotasavalta kiistää komission väitteet 30.5.2000 päivätyssä vastauskirjeessään. Se katsoo, ettei omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annettu laki ole syrjivä, sillä myös unionin muiden jäsenvaltioiden kansalaiset voivat olla Saksassa yleisesti tuloverovelvollisia ja näin ollen saada avustusta Saksan alueella sijaitsevan omaisuuden hankkimiseen.

15. Saksan liittotasavalta katsoo lisäksi, että avustuksen ulottaminen koskemaan Saksan

alueen ulkopuolella sijaitsevaa omaisuutta on vastoin tämän avustuksen tavoitetta, joka on riittävän asuntokannan takaaminen Saksassa kasvavan asuntotarpeen vuoksi.

16. Koska Saksan liittotasavallan vastaus ei vakuuttanut komissiota, se lähetti tälle 16.12.2003 perustellun lausunnon, jossa se toisti väitteensä. Komissio katsoo, että omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annettu laki saattaa estää Saksassa työskenteleviä palkattuja työntekijöitä ja ammatinharjoittajia siirtymästä asumaan rajan toiselle puolelle.

17. Lisäksi komissio katsoo, että Saksan liittotasavallan avustuksen myöntämistä koskevan rajoituksen perustelemiseksi esittämä tavoite ei ole pätevä, koska komission mukaan Saksan asuntomarkkinoihin kohdistuu vähemmän paineita, jos Saksassa työskentelevät henkilöt hankkivat asunnon ulkomailta.

18. Saksan liittotasavalta pysytti 17.2.2004 päivätyssä kirjeessään ennallaan näkemyksensä, jonka mukaan omaa asuntoa varten myönnettävien avustusten rajaaminen Saksan alueella sijaitsevaan omaisuuteen ei ole ristiriidassa EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklan kanssa.

19. Saksan liittotasavalta pysytti samoin ennallaan näkemyksensä siitä, että omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annettuun lakiin sisältyvä rajoitus on Saksan asuntomarkkinoiden suojelemista koskevan perustellun tavoitteen mukainen.

20. Komissio katsoi, ettei se voinut Saksan liittotasavallan antaman vastauksen perusteella todeta Saksan liittotasavallan täyttäneen EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklasta johtuvia velvoitteita, ja päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

## III Kanne

21. Kanteensa tueksi komissio vetoaa väitteeseen, jonka mukaan Saksassa yleisesti tuloverovelvollinen, ulkomailla asuva henkilö ei voi saada omaa asuntoa varten myönnettävää avustusta hankkiessaan omaisuutta jonkin muun jäsenvaltion kuin Saksan alueelta.

22. Tämän väitteen perusteella komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– toteaa, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan muissa jäsenvaltioissa sijaitsevan omaisuuden osalta ei ole mahdollista saada Saksassa yleisesti tuloverovelvollisille henkilöille omaa asuntoa varten myönnettävää avustusta

– velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23. Saksan liittotasavalta puolestaan vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

A *Asianosaisten pääasialliset lausumat*

24. Muistutan, että komission mukaan rajaamalla omaa asuntoa varten myönnettävän avustuksen saamisen Saksan alueella sijaitsevaan omaisuuteen Saksan laki asettaa Saksassa yleisesti tuloverovelvolliset, Saksan ulkopuolella asuvat henkilöt epäedulliseen asemaan.

25. Täten kolme henkilöryhmää on epäoikeudenmukaisesti jätetty avustuksen ulkopuolelle. Kyse on ulkomailla asuvista henkilöistä, jotka työskentelevät saksalaisen julkisoikeudellisen oikeushenkilön palveluksessa ja saavat siltä palkkaa ja jotka ovat asuinvaltiossaan rajallisesti verovelvollisia, rajatyöntekijöistä, joiden tuloista vähintään 90 prosenttia on Saksan tuloveron alaista tai joiden ulkomailta saamat tulot ovat alle 6 136 euroa kalenterivuodessa ja Euroopan yhteisöjen virkamiehistä tai muista sen henkilöstöön kuuluvista, jotka ovat Saksan kansalaisia ja joiden tavanomainen koti- tai asuinpaikka on ulkomailla.

26. Saksan liittotasavalta kiistää väitteen.

27. Se katsoo ensiksi, että kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi. Sen mukaan komissio on laajentanut oikeusriidan kohteen vierasmaalaisten työntekijöiden tilanteeseen, vaikka sen virallisessa huomautuksessa esittämä väite rajoittui vain Saksan kansalaisten jättämiseen

tämän avustuksen ulkopuolelle. Saksan liittotasavalta tukeutuu virallisen huomautuksen 3 kohtaan, jossa komissio viittaa ”saksalaiseen verovelvolliseen”. [7]

28. Lisäksi Saksan liittotasavalta väittää, että komission esittämät tilanteet eivät kuulu yhteisön oikeuden alaan ainakaan rajatyöntekijöiden osalta ja että asiassa on sovellettava yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Werner [8] vahvistamia periaatteita.

29. Seuraavaksi se myöntää, että kotijäsenvaltio on velvollinen noudattamaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta suhteessa omiin kansalaisiinsa. Saksan liittotasavalta kuitenkin katsoo, että tämä periaate pätee ainoastaan rajoituksiin, joilla rajoitetaan työhön pääsyä. Asiassa Bosman [9] ja asiassa Graf [10] annetuista tuomioista näet ilmenee, että työntekijöiden liikkuvuutta estetään ainoastaan, jos rajoitetaan työntekijöiden pääsyä työmarkkinoille.

30. Saksan liittotasavalta katsoo, että esillä olevassa asiassa omaa asuntoa varten myönnettävä avustus ei vaikuta työntekijöiden pääsyyn toisen jäsenvaltion työmarkkinoille.

31. Sen mukaan omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annetulla lailla ei myöskään aseteta siirtotyöläisiä erityisen epäedulliseen asemaan. Vaikka avustusta voivat saada ainoastaan henkilöt, jotka ovat Saksassa yleisesti tuloverovelvollisia ja jotka hankkivat kiinteistön Saksan alueelta, tästä ei voida päätellä seuraavan epäedullista kohtelua Saksan liittotasavallan mukaan siitä yksinkertaisesta syystä, että juuri Saksassa asuu luonnollisestikin eniten Saksassa yleisesti tuloverovelvollisia henkilöitä.

32. Lisäksi Saksan liittotasavalta arvioi, että asiassa ei ole kyse mistään kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä, koska Saksassa yleisesti tuloverovelvollisilla siirtotyöläisillä on oikeus omaa asuntoa varten myönnettävään avustukseen Saksan alueella sijaitsevan omaisuuden osalta. Ulkomailla sijaitsevaan

7 – Ks. kannekirjelmän liite I.

8 – Asia C-112/91, tuomio 26.1.1993 (Kok. 1993, s. I-429, Kok. Ep. XIV, s. I-7, 17 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on tässä asiassa antamassaan tuomiossa katsonut, ettei se, että jäsenvaltio määrää korkeamman veron sellaisille muualla kuin kyseisessä jäsenvaltiossa asuville kansalaisilleen, jotka harjoittavat kyseisen jäsenvaltion alueella ammatillista toimintaa ja saavat sieltä kaikki tai lähes kaikki tulonsa, ole vastoin ETY:n perustamissopimuksen 52 artiklaa (josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 52 artikla, josta on puolestaan muutettuna tullut EY 43 artikla).

9 – Asia C-415/93, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921, 103 kohta).

10 – Asia C-190/98, tuomio 27.1.2000 (Kok. 2000, s. I-493, 23 kohta).

kiinteistöön avustusta kuitenkaan eivät voi saada sen paremmin Saksan kansalaiset kuin siirtotyöläisetkään. Saksan liittotasavallan mukaan verovelvollisen kansalaisuudesta riippumatta mainitun avustuksen myöntämisen edellytykset ovat samat siirtotyöläisille ja Saksan kansalaisille.

B *Arviointi asiasta*

1. Tutkittavaksi ottaminen

33. Saksan liittotasavalta katsoo joka tapauksessa, että jos yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklaa on rikottu, omaa asuntoa varten myönnettävää avustusta koskevaa rajoitusta voidaan pitää perusteltuna yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä.

34. Tämän avustuksen tavoitteena nimittäin on kannustaa asuntojen rakentamiseen Saksassa. Saksan liittotasavalta katsoo, että jos omaa asuntoa varten myönnettävä avustus laajennetaan koskemaan toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaa omaisuutta, tämä tavoite sivuutetaan.

35. Lisäksi Saksan liittotasavalta katsoo, että vain se on toimivaltainen takaamaan sopivan asuntotarjonnan omalla alueellaan, sillä asuntopolitiikkaa ei ole yhdenmukaistettu.

36. Saksan liittotasavallan mukaan komissio on käsittelyn kohteena olevassa kanteessa laajentanut oikeudenkäynnin kohdetta. Tältä osin se viittaa viralliseen huomautukseen, jossa komissio tarkastelee ”saksalaisten verovelvollisten” tilannetta,[11] vaikka väite on nyt laajennettu koskemaan muiden maiden kansalaisten jättämistä omaa asuntoa varten myönnettävän avustuksen ulkopuolelle.

37. Tältä osin on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle mahdollisuus täyttää yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteensa tai tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan.[12] Erityisesti virallisen huomautuksen tarkoituksena on oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä oikeusriidan kohteen rajaaminen ja puolus-

11 – Ks. edellä alaviite 7.

12 – Ks. asia C-371/04, komissio v. Italia, tuomio 26.10.2006 (Kok. 2006, s. I-10257, 9 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

tuksen valmistelemiseksi tarvittavien tietojen antaminen jäsenvaltiolle. [13]

41. Näin ollen Saksan liittotasavalta on voinut perustellusti puolustautua sitä vastaan esitettyä väitettä vastaan.

42. Näin ollen katson, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi.

38. Vaikka komissio on esillä olevassa asiassa käyttänyt virallisessa huomautuksessa ilmausta ”saksalainen verovelvollinen”, se on kuitenkin selvästi tarkoittanut EStG:n 1 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti Saksassa verovelvollisia henkilöitä. [14] Tämän pykälän mukaan Saksassa yleisesti tuloverovelvolliset henkilöt voivat kuitenkin yhtä hyvin olla Saksan kuin jonkin muunkin valtion kansalaisia.

2. EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklan rikkomiseen perustuva väite

39. Lisäksi perustellun lausunnon lausuntoosasta ilmenee myös, että komissio moittii Saksan liittotasavaltaa siitä, että se on rajoittanut oikeuden omaa asuntoa varten myönnettävään avustukseen Saksassa yleisesti tuloverovelvollisiin henkilöihin, jotka hankkivat omaisuutta Saksan alueelta.

43. Aluksi on syytä mainita, että Saksan liittotasavalta on 11.1.2006 ilmoittanut sellaisen 22.12.2005 annetun lain (Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage) voimaantulosta, jolla kumotaan omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annettu laki.

40. Kuten komissio on perustellusti esittänyt, katson, että ilmaisulla ”saksalainen verovelvollinen” oli tarkoitus viitata kaikkiin Saksassa yleisesti verovelvollisiin henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta.

44. On kuitenkin muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. [15]

13 – Idem.

14 – Ks. kannekirjelmän liite 1.

15 – Ks. mm. asia C-43/05, komissio v. Saksa, tuomio 23.2.2006 (9 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

45. Käsiteltävänä olevassa asiassa perustellusta lausunnosta käy ilmi, että Saksan liittotasavallalle yhteisön oikeuden mukaisten velvoitteiden täyttämiselle asetettu määräaika umpeutui 16.2.2004.

46. Näin ollen tämä lakimuutos ei ole mitenkään merkityksellinen esillä olevan kanteen kannalta.

47. Seuraavaksi on arvioitava komission esittämän väitteen perusteltavuutta.

48. Tällä väitteellä komissio moittii Saksan liittotasavaltaa siitä, ettei se ole noudattanut EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklasta johtuvia jäsenyysvelvoitteitaan, koska se on jättänyt Saksassa yleisesti tuloverovelvolliset, ulkomailla asuvat henkilöt omaa asuntoa varten myönnettävän avustuksen ulkopuolelle.

49. Muistutan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 18 artiklasta, jossa ilmaistaan yleisesti jokaisella unionin kansalaisella oleva oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta erityismääräys EY 39 artiklassa ja sijoittautumisvapauden osalta EY 43 artiklassa. [16]

50. Tästä syystä yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee ensin kyseessä olevan kansallisen säännöksen yhteensopivuutta näiden kahden määräyksen kanssa ja tutkii vasta siinä tapauksessa, että näitä kahta erityismääräystä ei sovelleta, kyseisen kansallisen säännöksen yhteensopivuutta kansalaisten yleisen liikkumisvapauden kanssa.

51. Näin ollen väitteen perusteltavuutta on tarkasteltava ensiksi EY 39 ja EY 43 artiklan kannalta.

52. Totean ensiksi, kuten komissio perustellusti korostaa, että ratkaiseva omaa asuntoa varten myönnettävään avustukseen oikeuttava seikka on se, että asianomainen henkilö on yleisesti tuloverovelvollinen Saksassa. Omaa asuntoa varten myönnettävä avustus koskee siis ainoastaan Saksassa tuloverovelvollisia henkilöitä.

53. Vaikka välitön verotus kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, niiden on kuitenkin tätä toimivaltaansa käyttäessään noudatettava yhteisön oikeutta. [17] Tätä toimivaltaa käyttäessään jäsenvaltiot eivät siis saa loukata

16 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 5 kohta.

17 – Ks. mm. asia C-209/01, Schilling ja Fleck-Schilling, tuomio 13.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13389, 22 kohta).

sellaisia EY:n perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia kuten työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus.

54. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä EY 39 että EY 43 artiklaan kirjatulla yhdenvertaista kohtelua koskevalla säännöllä ei kielletä ainoastaan kansalaisuuteen perustuvaa ilmeistä syrjintää, vaan myös kaikki piilevät syrjinnän muodot, jolloin soveltamalla muita erotteluperusteita päästään tosiasiallisesti samaan lopputulokseen. [18]

55. Näin ollen on pidettävä välillisesti syrjivinä sellaisia kansallisessa oikeudessa asetettuja edellytyksiä, jotka siitä huolimatta, että niitä sovelletaan tekemättä eroa kansalaisuuden perusteella, kohdistuvat vaikutuksiltaan kuitenkin olennaisesti taikka suurimmaksi osaksi siirtotyöläisiin, sekä sellaisia kansallisessa oikeudessa asetettuja erotuksetta sovellettavia edellytyksiä, jotka kotimaiset työntekijät pystyvät siirtotyöläisiä helpommin täyttämään tai joihin sisältyy vaara siitä, että näiden vaikutukset ilmenevät erityisesti siirtotyöläisten vahingoksi. [19]

56. Sama koskee kansallisia säännöksiä, joilla estetään jäsenvaltion kansalaista lähtemästä kotimaastaan tai saadaan hänet luopumaan lähtemisestä ja jättämään käyttämättä oikeutensa vapaaseen liikkuvuuteen ja sijoittautumisvapauteen. [20]

57. Syrjinnästä on kuitenkin kysymys ainoastaan silloin, kun erilaisia sääntöjä sovelletaan toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa tai kun samaa säännöstä sovelletaan erilaisiin tilanteisiin. [21]

58. Välittömien verojen osalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että maassa asuvien henkilöiden ja ulkomailla asuvien henkilöiden tilanteet eivät yleisesti ottaen ole toisiinsa rinnastettavia, koska ulkomailla asuvan henkilön kyseisestä valtiosta saama tulo on useimmiten vain osa hänen kokonaistuloistaan, jotka hän hankkii pääasiallisesti asuinpaikaltaan, ja koska ulkomailla asuvan henkilön kokonaistulojen ja henkilö- ja perhekohtaisen tilanteen perusteella määritettävää henkilökohtaista veronmaksukykyä voidaan arvioida helpoimmin siellä, missä on hänen henkilökohtaisten etujensa ja varallisuusetujensa keskus eli yleensä asianomaisen henkilön tavanomainen asuinpaikka. [22]

18 – Ks. mm. työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta asia C-237/94, O'Flynn, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2617, 17 kohta) ja asia C-208/05, ITC, tuomio 11.1.2007 (Kok. 2007, s. I-181, 21 kohta) sekä sijoittautumisvapauden osalta asia C-383/05, Talotta, tuomio 22.3.2007 (Kok. 2007, s. I-2555, 17 kohta).

19 – Em. asia O'Flynn, tuomion 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

20 – Asia C-385/00, De Groot, tuomio 12.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11819, 78 ja 79 kohta) työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta ja asia C-9/02, De Lasteyrie du Saillant, tuomio 11.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2409, 42 kohta) sijoittautumisvapauden osalta.

21 – Asia C-329/05, Meindl, tuomio 25.1.2007 (Kok. 2007, s. I-1107, 22 kohta).

22 – Asia C-279/93, Schumacker, tuomio 14.2.1995 (Kok. 1995, s. I-225, 31–33 kohta) ja asia C-234/01, Gerritse, tuomio 12.6.2003 (Kok. 2003, s. I-5933, 43 kohta).

59. Tilanne on kuitenkin toinen, kun ulkomailla asuva verovelvollinen – työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja – saa kaikki tai lähes kaikki tulonsa siitä valtiosta, jossa hän työskentelee. [23]

60. Tässä tapauksessa ulkomailla asuva verovelvollinen on tuloverotuksen kannalta objektiivisesti samassa tilanteessa kuin mainitussa valtiossa asuva henkilö, joka harjoittaa siellä samaa toimintaa. Molempia verotetaan ainoastaan tässä valtiossa ja molempien veron peruste on sama. [24]

61. Esillä olevassa asiassa EStG:n 1 §:n ja Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan [25] 14 artiklan mukaan niin ulkomailla asuvien henkilöiden kuin maassa asuvien henkilöidenkin tulot ovat kokonaisuudessaan Saksan tuloveron alaisia.

62. Näin ollen omaa asuntoa varten myönnettävän avustuksen perusteen kannalta eli sen kannalta, että henkilö on yleisesti tuloverovelvollinen Saksassa, sekä kotimaassa että ulkomailla asuvat saksalaiset ovat toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa.

23 – Em. asia Schumacker, tuomion 36 kohta.

24 – Ks. asia C-80/94, Wielockx, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2493, 20 kohta).

25 – Pöytäkirja 8.5.1965 (EYVL 1967, 152, s. 13).

63. Kolmea ulkomailla asuvien henkilöiden muodostamaa ryhmää kohdellaan kuitenkin eri tavalla kuin Saksassa asuvia henkilöitä.

64. Nimittäin henkilöt, joiden kotipaikka on ulkomailla ja jotka työskentelevät saksalaisen julkisoikeudellisen oikeushenkilön palveluksessa, rajatyöntekijät sekä Euroopan yhteisöjen virkamiehet tai muu henkilöstö, jotka ovat ulkomailla asuvia Saksan kansalaisia, eivät saa kyseistä avustusta, vaikka he ovat Saksassa yleisesti tuloverovelvollisia, koska omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annetun lain mukaan avustuksen kohteena olevan omaisuuden on sijaittava Saksan alueella.

65. Kyse on siis erilaisesta kohtelusta, jolla asetetaan epäedulliseen asemaan ulkomailla asuvat henkilöt, jotka ovat Saksassa yleisesti tuloverovelvollisia.

66. Tämä erilainen kohtelu on omiaan saamaan nämä ulkomailla asuvat henkilöt jättämään käyttämättä heille perustamissopimuksessa myönnettyjä vapauksia.

67. Näin on ensinnäkin saksalaisen julkisoikeudellisen oikeushenkilön palveluksessa olevien, ulkomailla asuvien henkilöiden osalta. Koska nämä henkilöt asuvat ja työskentelevät ulkomailla, heiltä evätään

taloudellinen etu eli omaa asuntoa varten myönnettävä avustus. Tästä edun epäämisestä seuraa, että kyseiset henkilöt saadaan luopumaan kotimaastaan eli Saksasta johonkin toiseen jäsenvaltioon työskentelemään lähtemisestä, ja sillä rajoitetaan siten edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta.

68. Toiseksi komissio katsoo, että omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annettu laki merkitsee myös rajatyöntekijöiden syrjintää.

69. Saksan liittotasavalta katsoo tältä osin, että sellaisten Saksan kansalaisten tilanne, jotka asuvat ulkomailla, mutta työskentelevät Saksassa ja ovat siis yleisesti tuloverovelvollisia Saksassa, ei kuulu EY 39 ja EY 43 artiklan soveltamisalaan.

70. Yhteisöjen tuomioistuin on tosin todennut edellä mainitussa asiassa Werner antamassaan tuomiossa, että perustamissopimuksen 52 artikla ei sovellu tilanteeseen, jossa sellaisen jäsenvaltion kansalaisen, joka harjoittaa ammatillista toimintaa kyseisen jäsenvaltion alueella ja saa sieltä kaikki tai lähes kaikki tulonsa, asuinpaikka on toisessa jäsenvaltiossa, mutta se on sittemmin luopunut tästä tulkinnasta asiassa Ritter-Coulais antamassaan tuomiossa. [26]

71. Kyseisessä asiassa antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin nimittäin myönsi, että sellaisen Saksan kansalaisista muodostuvan pariskunnan tilanne, jonka molemmat puolisot olivat Saksassa verovelvollisia ja työskentelivät Saksassa, mutta asuivat toisessa jäsenvaltiossa, kuului ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan (josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 48 artikla, josta on puolestaan muutettuna tullut EY 39 artikla) soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ”kaikki yhteisön jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja tehneet työtä asuinvaltionsa ulkopuolisessa jäsenvaltiossa, kuuluvat asuinpaikastaan ja kansalaisuudestaan riippumatta perustamissopimuksen 48 artiklan soveltamisalaan”. [27]

72. Asiassa N antamassaan tuomiossa [28] yhteisöjen tuomioistuin päätyi samaan ratkaisuun sijoittautumisvapauden osalta.

73. Näin ollen katson, että sellaisten saksalaisten rajatyöntekijöiden tilanne, jotka eivät asu Saksassa, mutta jotka käyvät töissä tässä jäsenvaltiossa ja ovat siellä tuloverovelvollisia, kuuluu EY 39 ja EY 43 artiklan soveltamisalaan.

26 – Asia C-152/03, tuomio 21.2.2006 (Kok. 2006, s. I-1711).

27 – Em. asia Ritter-Coulais, tuomion 31 ja 32 kohta.

28 – Asia C-470/04, N, tuomio 7.9.2006 (Kok. 2006, s. I-7409, 28 kohta).

74. Näiltä rajatyöntekijöiltä, vaikka he ovat Saksassa yleisesti tuloverovelvollisia ja osallistuvat siten Saksan verotulojen kartuttamiseen, evätään oikeus näistä verotuloista maksettavaan taloudelliseen avustukseen yksinomaan sillä perusteella, että he asuvat rajan toisella puolella.

75. Mielestäni tämä taloudellinen haitta voi saada kyseiset rajatyöntekijät luopumaan siitä, että he valitsisivat pääasialliseksi asuinpaikakseen jonkin muun jäsenvaltion kuin Saksan.

76. Palkatuille työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille oikeus asua toisessa jäsenvaltiossa on kuitenkin seuraus EY 18 artiklassa jokaiselle unionin kansalaiselle myönnetystä oikeudesta oleskella ja asua jäsenvaltioiden alueella.

77. En ymmärrä, miksi henkilö, joka ei ole töissä ja jonka tilanne kuuluu EY 18 artiklan soveltamisalaan, voisi käyttää tätä oikeutta oleskella ja asua muiden jäsenvaltioiden alueella, mutta työssäkäyvällä henkilöllä ei olisi siihen oikeutta asemansa perusteella. Kuten olen edellä todennut, kaikista EY 18 artiklasta johtuvista oikeuksista on erityismääräys EY 39 ja EY 43 artiklassa.

78. Työntekijän jättäminen sellaisen omaa asuntoa varten myönnettävän avustuksen kaltaisen taloudellisen edun ulkopuolelle, joka perustuu hänen asemaansa ja joka saa hänet luopumaan asumisesta haluamallaan alueella yhteisössä, on katsottava EY 39 ja EY 43 artiklan vaikutusten rajoittamiseksi.[29]

79. Sama pätee Euroopan yhteisöjen virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön, jotka ovat Saksan kansalaisia.

80. Näiltä henkilöiltä evätään taloudellinen etu, koska he asuvat ulkomailla. Omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annetussa laissa asetetut edellytykset voivat siis saada Euroopan yhteisöjen virkamiehet ja muun henkilöstön luopumaan kotivaltiostaan lähtemisestä taloudellista toimintaa toisessa jäsenvaltiossa harjoittaakseen, mikä merkitsee myös työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamista.

81. Omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annetun lain soveltaminen johtaa siis siihen, että ulkomailla asuvat, Saksassa yleisesti tuloverovelvolliset henkilöt jätetään taloudellisen edun ulkopuolelle, ja se merkitsee lähtökohtaisesti EY 39 ja EY 43

29 – Ks. edellä alaviite 4.

artiklan vastaista välillistä syrjintää. Tämän lain yhteensopivuutta EY 18 artiklan kanssa ei siis ole syytä tutkia.

82. Onko tällainen syrjintä kuitenkin perusteltavissa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä?

3. Syrjivän toimenpiteen perusteltavuus

83. Saksan liittotasavalta katsoo, että jos yhteisöjen tuomioistuin toteaa omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annetun lain rajoittavan EY 39 ja EY 43 artiklan vastaisesti vapaata liikkuvuutta, tämä rajoitus on perusteltavissa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä.

84. Se nimittäin katsoo, että kyseisen lain varsinainen tarkoitus, eli riittävän asuntokannan kehittäminen Saksassa kannustamalla asuntojen rakentamiseen ja hankintaan, oikeuttaa maksamaan omaa asuntoa varten myönnettävää avustusta ainoastaan maassa asuville henkilöille. Tällä tavoin Saksan liittotasavalta katsoo voitavan taata asuntojen riittävä tarjonta.

85. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansalliset toimenpiteet, jotka voivat haitata perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai tehdä näiden vapauksien käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, voidaan silti hyväksyä edellyttäen, että niillä on yleisen edun mukainen tavoite, että niillä voidaan taata tämän tavoitteen saavuttaminen ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen niillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. [30]

86. Ensinnäkin yhdyn Saksan liittotasavallan ja komission käsitykseen, jonka mukaan halua kasvattaa asuntokantaa Saksassa voidaan pitää yleistä etua koskevana vaatimuksena.

87. Tämän lisäksi mielestäni asunto-ongelma koskee itse asiassa kaikkia jäsenmaita. Sillä on tärkeä asema kaikissa kansallisissa politiikoissa sekä myös yhteisön politiikoissa. Euroopan parlamentti on sitä paitsi todennut äskettäin julkaistussa aluekehitysvaliokunnan mietinnössä, että oikeus asianmukaiseen ja kohtuuhintaiseen asuntoon on tärkeä perusoikeus. [31] Euroopan parlamentti muistuttaa myös, että kyse on useissa kansainvälisissä peruskirjoissa ja jäsenvaltioiden perustuslaeissa tunnustetusta oikeudesta.

30 – Asia C-104/06, komissio v. Ruotsi, tuomio 18.1.2007 (Kok. 2007, s. I-671, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 – Ks. 28.3.2007 päivätty mietintö asunto- ja aluepolitiikasta (A6-0090/2007).

88. Toiseksi uskon myös, että omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annettu laki on omiaan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän saavuttamisen.

89. Ei nimittäin ole epäilystä siitä, etteikö asuntojen rakentamiseen kannustaminen myöntämällä siihen avustusta vaikuta osaltaan Saksan asuntokannan kehittymiseen, ja sillä pyritään siten varmistamaan asuntojen riittävä tarjonta.

90. Asunnon hankintaan myönnettävän avustuksen osalta katson, että sekin edistää välillisesti rakentamista. Omaa asuntoa varten myönnettävään avustukseen oikeutetut henkilöt, jotka haluavat hankkia asunnon, lisäävät kysyntää, mikä taas kannustaa rakentamaan tätä kysyntää vastaavia asuintaloja, joita nämä henkilöt voivat sitten hankkia.

91. Kolmanneksi omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annetun lain oikeasuhteisuuden osalta Saksan liittotasavalta olisi mielestäni kuitenkin voinut saavuttaa tavoitellun päämäärän vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä.

92. Mielestäni nimittäin se, että omaa asuntoa varten myönnettävää avustusta saisivat komission tarkoittamat kolme ulkomailla asuvien henkilöiden ryhmää, ei vaaranna tavoitetta lisätä Saksan asuntokantaa.

93. Se, että nämä ulkomailla asuvat henkilöt ja etenkin rajatyöntekijät hankkivat tai rakentavat asunnon toisen jäsenvaltion alueelle sitä vastoin vähentäisi osaltaan asuntojen kysyntää Saksassa. Mainitut muualla asuvat henkilöt eivät siis rasittaisi Saksan kiinteistömarkkinoita eivätkä lisäisi painetta jo olemassa olevaan voimakkaaseen kysyntään.

94. Tästä seuraa, että omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annetun lain tavoite, joka on riittävän asuntokannan takaaminen Saksassa, voidaan saavuttaa vähemmän haitallisilla toimenpiteillä kuin jättämällä ulkomailla asuvat henkilöt avustuksen ulkopuolelle.

95. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson, että väite on perusteltu.

96. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella Saksan liittotasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

## IV Ratkaisuehdotus

97. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 39 ja EY 43 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska omaa asuntoa varten myönnettävästä avustuksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan muissa jäsenvaltioissa sijaitsevan omaisuuden osalta ei ole mahdollista saada Saksassa yleisesti tuloverovelvollisille henkilöille omaa asuntoa varten myönnettävää avustusta

2) velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.